

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. WALTER VAN GERVEN
présentées le 5 juillet 1990 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Dans les deux affaires actuellement soumises à la Cour, il lui est demandé de confirmer sa jurisprudence constante relative à la libre circulation des marchandises et aux dispositions nationales en matière de composition des produits.

L'affaire C-210/89 a pour objet un recours au titre de l'article 169 du traité, visant à obtenir la condamnation de la République italienne au motif que cette dernière fait dépendre l'importation de fromages d'autres États membres du respect des dispositions de la loi n° 396, du 2 février 1939, et en particulier des dispositions de l'article 1^{er} de cette loi, qui interdisent la production ainsi que la vente de fromages dont la teneur en matières grasses est inférieure aux pourcentages prescrits par les normes nationales. Selon la Commission, en agissant de la sorte, la République italienne manque aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE et de l'article 22, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers¹.

Dans l'affaire C-196/89, la pretura di Milano, ayant à connaître d'une infraction concrète aux dispositions italiennes précitées, a déféré à la Cour une demande de

décision préjudicielle relative à la compatibilité de l'application de telles dispositions à des produits fromagers importés d'autres États membres. La question préjudicielle est libellée de la manière suivante:

« Y a-t-il lieu de lire et d'interpréter les articles 30 et 36 du traité de Rome en ce sens que n'est plus compatible avec eux et, partant, plus légitime, la réglementation italienne sur les fromages qui ne protège pas des productions typiques ou d'origine, dans la partie dans laquelle elle fixe une limite minimale, au surplus élevée, à la teneur en matières grasses, par référence à la matière sèche, pour les fromages ordinaires, dès lors qu'il est établi que cette réglementation particulière constitue un obstacle à la libre circulation intracommunautaire de cet aliment, sans être justifiée par des raisons de protection de la santé publique ni des exigences impératives de protection des consommateurs ou de garantie de la loyauté des transactions commerciales? »

2. Selon la Commission, comme selon Crippa et Nespoli — les défendeurs dans la procédure qui est à l'origine de la question préjudicielle dans l'affaire C-196/89 — et selon le gouvernement français, qui est intervenu dans la présente affaire préjudicielle, la jurisprudence constante de la Cour apporte la réponse à la question de droit posée. Nous rappellerons ci-dessous brièvement cette jurisprudence constante pour en conclure qu'elle contient effectivement la réponse à la question de droit posée.

* Langue originale: le néerlandais.
1 — JO 1968, L 148, p. 13.

De cette manière, il sera déjà répondu d'une manière implicite à l'unique argument soulevé par le gouvernement italien dans les deux affaires, à savoir le risque qu'une grande confusion s'installe dans l'esprit du consommateur si la pratique italienne actuelle n'est pas maintenue. Après avoir examiné la jurisprudence constante de la Cour, nous reviendrons encore brièvement, d'une manière explicite, sur cet argument.

Nous évoquerons également très brièvement les observations présentées par l'Associazione italiana lattiero-casearia dans l'affaire préjudicielle C-196/89. Ces observations ont trait à la situation de fait de discrimination à rebours qui naîtrait si, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, des restrictions à la fabrication ou à la commercialisation de marchandises qui ne sont pas justifiées par des exigences impératives ne pouvaient être opposées qu'aux producteurs nationaux. Comme nous le montrerons ci-après, nous estimons que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, cet argument doit être rejeté.

La jurisprudence constante de la Cour

3. La jurisprudence constante de la Cour est fondée sur la possibilité, pour les États membres, d'adopter des règles relatives à la fabrication et à la commercialisation de produits (fromagers) sur leur territoire en l'absence de toute règle communautaire en la matière². « De telles règles ne pourraient cependant pas créer de discrimination au détriment de produits importés ni entraver l'importation de produits provenant d'autres États membres »³.

Dans son arrêt Kelderman⁴, la Cour a constaté que :

« L'extension, aux produits importés, d'une obligation de contenir une certaine quantité de matière sèche peut exclure la commercialisation dans l'État concerné de pain originaire d'autres États membres. Elle peut nécessiter une fabrication différenciée selon la destination du pain et, donc, entraver la circulation du pain tel que produit légalement dans l'État membre d'origine si, dans cet État, des critères identiques de fabrication ne sont pas prescrits. »

Cet attendu est intégralement applicable en l'espèce: il suffit de remplacer les termes « matière sèche » par les termes « matières grasses » et le terme « pain » par le terme « fromage ».

L'arrêt rendu dans l'affaire Kelderman avait trait à une interdiction *absolue* de commercialisation, laquelle implique que les produits qui n'étaient pas fabriqués conformément aux dispositions nationales en matière de composition ne pouvaient pas du tout être vendus dans l'État membre concerné. Selon l'interprétation donnée par l'Italie à sa propre réglementation, notamment en réponse à une question écrite posée par la Cour, ladite réglementation ne comporterait qu'une interdiction *relative* de commercialisation. Cette interdiction implique que des produits qui n'ont pas été fabriqués conformément à la disposition italienne en matière de composition du fromage, par exemple parce qu'ils ne contiennent pas suffisamment de matières grasses, ne puissent pas être vendus sous des dénominations *génériques* comme, en l'es-

2 — Arrêt de la Cour du 7 février 1984, Jongeneel Kaas, point 13 (237/82, Rec. p. 483).

3 — *Ibidem*.

4 — Arrêt de la Cour du 19 février 1981, point 7 (130/80, Rec. p. 527).

pèce, « fromage » (« formaggio ») ou « produit fromager » (« prodotto caseario »)⁵.

Quoi qu'il en soit — l'interprétation proposée par le gouvernement italien ne nous paraît pas la seule possible sur la base du texte de l'article 1^{er} de la loi n° 396 —, même une interdiction de commercialisation relative ne saurait être appliquée à des produits importés d'autres États membres dans lesquels ils peuvent porter les mêmes dénominations ou des dénominations correspondantes. Récemment encore, la Cour a motivé ce point de vue clairement et d'une manière circonstanciée aux points 6 et 24 à 37 des motifs de l'arrêt rendu à propos de la bière allemande⁶.

4. En effet, de telles prescriptions nationales applicables indistinctement à la production nationale et à l'importation de marchandises en provenance d'autres États membres ne sauraient être compatibles avec le traité que si, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont rendues nécessaires par des exigences impératives telles que la protection de la santé publique ou la protection des consommateurs et la loyauté des

transactions commerciales (qui lui est étroitement liée)⁷.

En l'espèce, la protection de la santé publique n'est pas invoquée par le gouvernement italien, ce qui se comprend eu égard aux indications en matière de santé émanant aussi bien des autorités publiques italiennes⁸ que de la Commission européenne⁹ et dont il ressort, comme ligne de force, que la population de la plupart des États membres de la Communauté, y compris l'Italie, consomme trop de matières grasses.

5. Le gouvernement italien invoque l'exigence impérative de la protection des consommateurs ou de la loyauté des transactions commerciales, qui lui est étroitement liée.

Dans la jurisprudence de la Cour, il est clairement établi qu'on ne saurait présenter en tant que solution la moins restrictive en vue de la protection du consommateur (ou de la

5 — Le fait qu'il s'agit, en l'espèce, de la dénomination la plus générique existant pour des produits fromagers, à savoir la dénomination « fromage », distingue cette affaire de situations dans lesquelles la dénomination utilisée suppose nécessairement l'existence d'un ingrédient ou d'un mode de production typiques et le produit offert s'en écarte fortement. A ce sujet, à l'audience, le représentant de l'Associazione italiana lattiero-casearia a renvoyé à la réponse apportée par la Commission à une question parlementaire relative au fromage fabriqué à partir de lait de vache qui ne peut pas être commercialisé en Grèce sous la dénomination « feta » (réponse à la question écrite n° 2302/87 de M. Pol Marck, 90/C 9/03, JO 1990, C 9, p. 2 et 3). Il ressort de l'arrêt de la Cour du 22 septembre 1988, Deserbais (286/86, Rec. p. 4907) qu'on ne se trouve pas, en l'espèce, en présence de cette hypothèse — à propos de laquelle nous n'avons pas à nous prononcer. Dans ce dernier arrêt, la Cour a considéré qu'une restriction très similaire portant sur l'utilisation d'une dénomination beaucoup moins générique que la dénomination « fromage », à savoir la dénomination « edam », était contraire aux dispositions des articles 30 et suivants du traité CEE.

6 — Arrêt de la Cour du 12 mars 1987, Commission/République fédérale d'Allemagne (178/84, Rec. p. 1227).

7 — Arrêt du 20 février 1979, Cassis de Dijon, point 8 (120/78, Rec. p. 649). Les deux exigences mentionnées en dernier lieu dans ce texte sont parfois fusionnées en une seule et même exigence: voir les conclusions de l'avocat général Mayras dans l'affaire Fietje (27/80, Rec. 1980, p. 3839), qui, à la page 3861, utilise l'expression « protection des consommateurs contre des pratiques commerciales déloyales ».

8 — En ce qui concerne les pouvoirs publics italiens, la juridiction de renvoi fait référence, à titre d'exemple, à une campagne en matière de santé publique, menée en 1986 par l'Istituto nazionale della nutrizione, et dans laquelle la diminution de la consommation de matières grasses constituait l'un des conseils principaux.

9 — Voir le programme « l'Europe contre le cancer » présenté par la Commission au Conseil le 17 décembre 1986 [COM(86) 717 final, JO 1987, C 50, p. 1], dans la partie intitulée « Amélioration de l'alimentation », le point « Alimentation et cancer » (p. 15 et 16) et, sous l'intitulé « Élaboration de lignes directrices en matière d'alimentation et de prévention du cancer », l'« action 16 » (p. 18), de même que le « code européen contre le cancer » (p. 32). Ces textes font chaque fois référence au facteur de risque que constitue une alimentation trop riche en graisses. Par la suite, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil ont, par décision du 21 juin 1988 (88/351/CEE, JO L 160, p. 52), adopté un plan d'action 1988/1989. Un plan d'action pour 1990/1994 a été adopté par la décision du 17 mai 1990 (90/238/Euratom, CECA, CEE, JO 1990, L 137, p. 31).

loyauté des transactions commerciales) une mesure qui comporte, en fait, une interdiction totale des ventes de produits fabriqués dans d'autres États membres conformément aux prescriptions en matière de production en vigueur dans ces États membres pas plus qu'une mesure qui interdit l'utilisation de dénominations génériques telles que, en l'espèce, les dénominations « fromage » (« formaggio ») ou « produit fromager » (« prodotto caseario ») et qui, dès lors, impose l'emploi de descriptions ou de dénominations de fantaisie moins attrayantes. Nous avons déjà fait référence, à titre d'exemple d'une interdiction de commercialisation relative, à l'arrêt du 12 mars 1987 dans l'affaire de la bière allemande. Cet arrêt réfute également l'argument invoqué par le gouvernement italien dans une lettre émanant de sa représentation permanente, consistant à soutenir qu'une dénomination générique telle que la dénomination « fromage » pourrait être réservée à ce que, sous l'influence des prescriptions nationales en matière de production, le consommateur considère comme tel. Le point 32 des motifs de l'arrêt énonce :

« En premier lieu, les représentations des consommateurs, qui peuvent varier d'un État membre à l'autre, sont aussi susceptibles d'évoluer au fil du temps à l'intérieur d'un même État membre. L'institution du marché commun est d'ailleurs un des facteurs essentiels qui peuvent contribuer à cette évolution. Alors qu'un régime de protection des consommateurs contre la tromperie permet de tenir compte de cette évolution, une législation du type de l'article 10 du Biersteuergesetz l'empêche de se produire. Ainsi que la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner dans un autre contexte (arrêt du 27 février 1980, Commission/Royaume-Uni, 170/78, Rec. p. 417), il ne faut pas que la législation d'un État membre 'serve à cristalliser des habitudes de

consommation données et à stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire' ».

6. Dans sa jurisprudence, la Cour a relevé, en tant qu'alternative moins restrictive à l'interdiction de vente ou à l'interdiction d'utiliser des dénominations génériques, la possibilité d'informer le consommateur grâce à un étiquetage approprié quant à la composition et aux caractéristiques du produit concerné. S'écarter de cette jurisprudence bien établie en soulevant l'objection, contenue dans une lettre du 18 avril 1988 adressée à la Commission par la représentation permanente de l'Italie, selon laquelle le fait de se fier à l'étiquetage équivaldrait à une « harmonisation au niveau qualitatif le plus bas » (faisant, par là, allusion à la possibilité existant alors de préférer des fromages ayant une faible teneur en matières grasses) revient à mésestimer la capacité des consommateurs de mettre en balance le prix et la qualité des produits. A ce sujet, eu égard, notamment, aux motifs de santé déjà mentionnés ci-dessus, nous ne nous prononcerons pas sur la question de savoir si, en prenant pour exemple l'affaire C-196/89, du fromage du type « emmenthal » ayant une teneur en matières grasses de 30 % est nécessairement de qualité inférieure à du fromage du même type ayant une teneur en matières grasses de, par exemple, 45 %.

« Confusion du consommateur » et « discrimination à rebours » ?

7. L'unique argument avancé par le gouvernement italien dans les mémoires présentés à la Cour consiste à affirmer que l'on créerait chez le consommateur une confusion sérieuse si, par suite de la libre circulation

des marchandises, celui-ci se trouvait confronté à du fromage du type « emmental » ayant une teneur en matières grasses de, par exemple, moins de 45 %, alors que le fromage du même type produit et vendu en Italie contiendrait au minimum 45 % de matières grasses.

On ne saurait accueillir cet argument. Il est difficile d'admettre qu'il est nécessaire, en vue de protéger le consommateur, d'imposer, en tant que mesure la moins restrictive et strictement indispensable, une interdiction d'importer ou d'utiliser une dénomination, en ce qui concerne des fromages d'un certain type, légalement produits dans un autre État membre de la Communauté. Dans une société moderne de citoyens bien informés, l'étiquetage, qui signifie davantage d'information ou une meilleure information, constitue une alternative efficace et moins restrictive.

8. Selon l'Associazione italiana lattiero-casearia, les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises, combinées à l'existence de règles nationales qui soumettent à des normes strictes la production ou l'utilisation de dénominations telles que, par exemple, la dénomination « fromage », ont pour conséquence de désavantager les producteurs nationaux face à leurs concurrents des autres États membres. L'association va jusqu'à suggérer que cette différence de

traitement serait contraire à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité.

Ce point de vue nous semble lui aussi incompatible avec la jurisprudence constante de la Cour. Si la production d'une même marchandise, par exemple le fromage, peut être soumise dans différents États membres à différentes normes de production, c'est la conséquence directe de l'absence de dispositions communautaires d'harmonisation ou autres et de la possibilité laissée, de ce fait, aux États membres de réglementer eux-mêmes des activités qui s'exercent sur leur territoire.

Cela aboutit indubitablement à des différences qui peuvent placer les producteurs nationaux dans une situation moins favorable eu égard à la jurisprudence de la Cour consistant à autoriser en principe (c'est-à-dire sauf exigences impératives), sur le territoire d'un État membre, des produits légalement fabriqués dans d'autres États membres. Cela ne va toutefois pas à l'encontre de l'esprit pas plus que de la lettre du traité CEE, qui, en revanche, plaident pour l'abrogation ou l'atténuation, par l'autorité nationale compétente, sous la pression des producteurs nationaux, de prescriptions nationales plus sévères qui ne sont pas strictement nécessaires (et qui présentent fréquemment une tendance protectionniste).

Conclusion

9. Eu égard à ce qui précède, nous proposons à la Cour, dans l'affaire C-210/89, de condamner la République italienne pour l'application à des marchandises importées d'autres États membres de règles comportant une interdiction absolue de vente ou une interdiction de vente sous la dénomination « fromage », bien que ces

marchandises soient légalement fabriquées dans l'État membre de production conformément aux règles de production en vigueur dans cet État membre et qu'elles puissent y être dénommées « fromages ». En conséquence, nous proposons également de condamner la République italienne aux dépens de l'affaire C-210/89.

10. Dans l'affaire C-196/89, nous proposons à la Cour de répondre à la question préjudicielle de la manière suivante:

« Les articles 30 et suivants du traité CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une réglementation nationale qui fait dépendre l'utilisation des dénominations 'fromage' ou 'produit fromager' du respect d'une teneur minimale en matières grasses s'applique également aux produits importés d'un autre État membre, légalement fabriqués et commercialisés dans cet État membre en tant que 'fromages' et à propos desquels une information convenable des consommateurs est assurée. »